

Reseña

Sobre Corrupción en México. Un acercamiento al siglo XX desde la perspectiva jurídica

CUAUHTÉMOC PAZ CUEVAS

Universidad Anáhuac México, México

cuauhtemoc.paz@anahuac.mx<https://orcid.org/0009-0002-1082-2860><https://doi.org/10.36105/iut.2025n42.07>

Cossío Díaz, J.R. (2025). *Corrupción en México. Un acercamiento al siglo XX desde la perspectiva jurídica*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas.

Se atribuye al filósofo francés George Steiner la frase: “Lo que no se nombra, no existe”. Independientemente de que la cita sea o no de él, esta cita da cuenta del poder del lenguaje para crear algo en la conciencia colectiva y actuar en consecuencia. Exactamente a la inversa, algo que no se menciona, aunque exista en la realidad, es ignorado, invisibilizado o incluso negado. Sobre esta idea se puede debatir por horas, pero de acuerdo con el libro aquí reseñado del ministro en retiro José Ramón Cossío Díaz, así ha pasado con la corrupción en México.

Cossío Díaz estudia el fenómeno de la corrupción en el México del siglo XX, identificando que, desde la promulgación de la Constitución de 1917 y hasta 1976 (año que marcó la historia política y económica del país por inaugurar un periodo de recurrentes crisis económicas, pifias administrativas y el fin del modelo del desarrollo estabilizador y compartido), escasamente se aludió al término “corrupción”. Por lo

CÓMO CITAR: Paz Cuevas, C. (2025). Sobre Corrupción en México. Un acercamiento al siglo XX desde la perspectiva jurídica. *IURIS TANTUM*, No. 42, julio-diciembre, DOI: <https://doi.org/10.36105/iut.2025n42.07>



Esta obra está protegida bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 4.0 Internacional.

mismo, si la corrupción parecía no existir, ya que no se le mencionaba, entonces se entiende que no se llevara a cabo ni una sola acción, ya no para combatirla, ni siquiera para prevenirla. ¿Quién se iba a imaginar que algo así podría estar ocurriendo y que fuera tan frecuente?

Y es que, si se trata de nombrar a la corrupción para poder combatirla, primero debemos estar de acuerdo de qué estamos hablando. Toda política gubernamental que busque dar solución a un problema público, antes que cualquier otra cosa, debe definir con exactitud el problema que le da razón de ser. Si una acción de gobierno no responde a la solución o atención de un problema público claramente definido, entonces será simplemente una ocurrencia, que estará condenada al fracaso, a la ausencia de resultados y al derroche de recursos.

En ese sentido, el autor de este libro hace un recuento de los términos que han tenido que ver con la corrupción, o con algo que se le aproxime, para de ahí poder continuar con el desarrollo de su idea central. Por ello, Cossío Díaz va de la Real Academia Española, a los diccionarios jurídicos; de las constituciones a los códigos penales; de términos como el soborno, la perversión o el vicio, a la seducción, la corruptela o el cohecho. Todo esto para terminar tejiendo su propia definición de corrupción, como el “conjunto de acciones u omisiones encaminadas a la recepción de beneficios económicos, privilegios, prebendas o favores distintos a los que corresponden por el desempeño de un cargo o función pública o por el manejo de recursos públicos” (Cossío, 2025, p. 14).

El esfuerzo del exministro Cossío no es menor, toda vez que el significado de la palabra corrupción es de por sí polémico y de un abordaje complejo. La red conceptual tejida por Cossío en su propia definición de corrupción coincide, por ejemplo, con (Transparency International, 2025), que sencillamente define corrupción como: “el abuso del poder confiado para obtener beneficios privados”. Sin embargo, Mauricio Merino asegura que esta definición hace parecer a la corrupción como un asunto solamente privado, de individuos aislados, y no de redes de corrupción que actúan aprovechando debilidades institucionales, es decir, la consecuencia de un sistema de captura que involucra tres aspectos: 1) el acceso a los puestos públicos, 2) la toma de decisiones y 3) el uso de recursos públicos (Merino, 2018).

De ahí la importancia de definir claramente el problema de la corrupción, pero también sus causas y sus consecuencias, para tener un claro abordaje desde la política pública. Haciendo un paralelismo médico: No sólo se trata de saber dónde duele para combatir el dolor, sino las causas que lo provocan y las repercusiones o efectos que se tendrían

de no atenderlas. Por eso, siguiendo este razonamiento, no se trata sólo de los valores (que son importantes), ni de las sanciones (que por supuesto deben existir y ser rigurosas), sino de encontrar el marco lógico¹ de la corrupción, para que, a partir de la definición del problema y sus causas, se puedan plantear con claridad los objetivos y las alternativas de solución.

Una vez determinado el concepto, Cossío realiza una exploración normativa, discursiva y de acciones en torno a la corrupción, con base en cuatro periodos de tiempo:

- 1) **Los Antecedentes (1857-1916).** El punto de partida para el análisis es la Constitución de 1917; así que, normativamente hablando, todo lo previo desde la Constitución de 1857 hasta la de 1917 es considerado un antecedente. Justamente, en aquella Constitución Federal, destacó la ausencia de la corrupción como concepto. Para el pensamiento político y jurídico de la época una constitución solamente debía contar con tres elementos, valga la expresión, constitutivos: Los derechos del ciudadano; la organización política que, en este caso incluía la división de poderes y el régimen federal; y el principio de legalidad.

Cossío considera que haber incluido en ese texto la corrupción habría sido “extravagante”, toda vez que las constituciones no establecían las sanciones a los servidores públicos por sus conductas indebidas derivadas del propio ejercicio público. Sin embargo, lo que sí se estableció en la segunda Carta Magna del México del siglo XIX, fue que los servidores públicos de los tres poderes: Diputados al Congreso de la Unión, integrantes de la Suprema Corte de Justicia, secretarios de despacho e, incluso, el presidente de la República,² podrían ser responsables por delitos comunes, fallas u omisiones que cometieran durante el tiempo de su encargo, previa declaración de procedencia, de acuerdo con el artículo 104 constitucional. En tratándose de delitos oficiales, es decir, los propios de su encargo, el Congreso se convertiría en jurado

¹ Hago la analogía con la Metodología del Marco Lógico como herramienta para abordar el diseño de un plan de acción gubernamental que parte de identificar con la mayor precisión posible un problema público, sus causas y consecuencias, para poder transformarlos en objetivos, medios y fines. Si desea profundizar, existen varios manuales sobre este tema, aunque el más recurrido en América Latina es el de: (NU. CEPAL. ILPES, 2005).

² En el caso del Titular del Ejecutivo Federal dicha responsabilidad quedaba condicionada a que durante el tiempo de su mandato fuera acusado por traición a la patria, expresa violación a la Constitución, ataque a la libertad electoral o delitos del orden común considerados graves.

de acusación y la Suprema Corte como órgano de sentencia, según el artículo 105. Así, la única inmunidad con la que contaban, en su caso, los legisladores federales, fue la inviolabilidad por sus opiniones manifestadas, según el artículo 59 de aquella Constitución del 57 (Gamboa y Valdés, 2017).

Sin embargo, en ningún momento se mencionó el concepto “corrupción”, ni ningún otro vinculado a éste. Tan es así, que el *Código Penal Federal* de 1871 sólo se limitó a considerar las penas que podrían aplicarse a delitos específicos que, de alguna manera, podrían reportar a los servidores públicos beneficios adicionales a los que le corresponderían por su encargo o función, aunque la sanción radicaba en defraudar la confianza otorgada por el Estado apartándose de la norma jurídica, más que por el enriquecimiento o el beneficio personal adquirido a partir de esa conducta.

- 2) **El Periodo Estadista (1917-1982).** Si el concepto de corrupción no tuvo grandes avances y, por tanto, tampoco el diseño de mecanismos para prevenirla o combatirla, hubo cambios importantes en el papel del Poder Legislativo para juzgar al titular del Ejecutivo Federal. La nueva Constitución sólo consideró la posibilidad de acusar al presidente de la República por traición a la patria y delitos graves del orden común, mientras que legisladores federales, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como secretarios de despacho y Procurador General de la República, sólo podrían ser acusados por delitos comunes, fallas u omisiones cometidos durante el tiempo de su encargo y por los delitos oficiales en que incurrieran con motivo de su ejercicio. En el primer caso, previa declaración de procedencia por parte de la Cámara de Diputados y, si se tratara del presidente de la República, por parte del Senado. Ambas Cámaras asumían un nuevo papel en lo relativo a los delitos oficiales.

Se facultó, entonces, al Congreso de la Unión para legislar en materia de responsabilidad de los funcionarios federales, cuando sus actos u omisiones perjudicaran el interés público, pudiendo estas faltas ser los delitos comunes del *Código Penal Federal* o de los estatales, o los delitos oficiales, lo cual se legisló hasta 1940 en la *Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados*.

Cossío también escudriña los informes presidenciales para encontrar alusiones al tema de la corrupción, así descubre que fue Álvaro Obregón quien en su último informe de gobierno (1º de septiembre de 1924) hizo referencia al “cohecho y corrupción” de un funcionario en torno al cual “se congregaron políticos inmorales”; haciendo alusión a su antecesor, Adolfo de la Huerta. Por su parte, Plutarco Elías Calles, en su primer informe de gobierno (1º de septiembre de 1925), justificó la futura creación del Banco de México a raíz de los “vicios y corruptelas” que se habían generado en la Comisión Monetaria, que dependía de la Secretaría de Hacienda. Ambas menciones comparten la visión de la corrupción como conductas aisladas de los funcionarios, y no como un problema sistémico que debiera combatirse con la acción pública. Cabe señalar que, en 1926, el presidente Calles creó el Departamento de Contraloría de la Federación, con el propósito de supervisar el gasto público y, mediante ello, evitar la ocurrencia de actos de corrupción, lo que se puede considerar un valioso, aunque parcial antecedente para abordar el problema tratado.

En este periodo, el tema de la corrupción y su combate “se administró” para fines políticos, sociales y jurídicos, pero nunca para enfrentarlo como problema público; esto no deliberadamente, sino que Cossío más bien lo atribuye a la confusión o la ignorancia para “generar el derecho” relativo a este tema.

Fue el presidente Lázaro Cárdenas quien acató el mandato dado del artículo 111 de la Constitución de 1917, con la emisión de la *Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados*, lo que se consideró fue la acción más importante en la materia durante dicha administración federal. Se atribuye a esta acción alguna de las siguientes motivaciones: Una fue la necesidad de hacer a un lado a sus enemigos políticos, entre los cuales estaba el mismo expresidente Calles, y la otra, la que va acorde al ideario cardenista. Con todo, lo que queda claro es que una vez más el bien jurídico tutelado sigue siendo el adecuado desempeño de la función pública y no el combatir la corrupción.

Los presidentes Ávila Camacho (1940-1946), Alemán (1946-1952) y Ruiz Cortines (1952-1958), no hicieron mención alguna de la corrupción en sus respectivos informes de gobierno, por lo tanto, tampoco emprendieron acción alguna al respecto. El presidente Adolfo López Mateos (1958-1964) mencionó solamente que la corrupción en la industria petrolera fue combatida. Mientras que Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) hizo mención del tema diciendo que era derecho y responsabilidad de

los partidos minoritarios criticar y dar a conocer, entre otros temas, la corrupción de funcionarios, contribuyendo así a gobernar y no a entorpecer dicha tarea.

Luis Echeverría, en su primer informe, señaló que el contrabando propiciaba la corrupción, mientras que, ante el escenario de la devaluación del peso frente al dólar, aseguró en su sexto informe que, de establecerse un control de cambios, aparecería el mercado negro de divisas y la corrupción. Fuera de menciones en los informes de gobierno, el periodo entre 1940 y 1976 no reporta acciones contundentes para afrontar la corrupción como problema público, sino como excepciones vinculadas a la moral individual del servidor público.

A partir de la administración de José López Portillo (1976-1982), la alusión a la corrupción se hizo más frecuente; tanto así que se refirió a ella en sus seis informes de gobierno, aunque sin aludir a casos específicos, sino como un mal generalizado. De esta manera, se comenzaron a tomar medidas para hacerle frente, con la expedición de nuevos ordenamientos, reformas a la legislación penal, y con la regulación y el control al gasto público. Al final el balance es que las modificaciones normativas no respondieron a la magnitud del diagnóstico por López Portillo, pero sí puede advertirse un cambio de perspectiva para atacar sistemáticamente la corrupción, al reconocerle un carácter estructural.

- 3) **El Periodo Funcionarioal (1982-1988).** “La renovación moral de la sociedad” fue uno de los lemas de la campaña presidencial de Miguel de la Madrid, implicando un nuevo enfoque en el combate a la corrupción. Según el nuevo presidente, la *renovación moral* sería compromiso y norma de gobierno, ofreciendo así actualizar la Constitución y la ley en materia de responsabilidades de los servidores públicos, además de crear la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) e impulsar una Contaduría Mayor de Hacienda en la Cámara de Diputados.

Desde la Constitución se especificó quiénes serían considerados “servidores públicos” y, para ellos, se estableció tres tipos de responsabilidades: la política, la penal y la administrativa. Se reforzó la hipótesis de que el presidente de la República sólo podría ser acusado durante su encargo de traición a la patria y delitos graves del orden común, para ser sometido a la Cámara de Senadores. La *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* estableció las competencias de la nueva SECOGEF, que iban desde planear, organizar y coordinar el sistema de

control y evaluación gubernamental, hasta conocer e investigar actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar sanciones y, en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público. También se hicieron diversas reformas y adiciones al *Código Penal Federal* a fin de lograr la eficaz persecución de la corrupción de los servidores públicos, significando un claro cambio discursivo y tipificando nuevos delitos.

Además del discurso y de las modificaciones normativas, en la administración 1982-1988 se siguieron varios y muy notorios procesos para perseguir y sancionar actos de corrupción. En el combate a la corrupción en esta administración, las reformas fueron las más profundas hasta aquí estudiadas, aludiendo integralmente a los distintos tipos de responsabilidades de los servidores públicos, pero también apelando a la moral de estos. Sin embargo, en la opinión pública quedó la idea de que las reformas sólo tuvieron el propósito de hacer un “borrón y cuenta nueva”, tipificando delitos futuros, pero sin perseguir de fondo los ilícitos ya cometidos, toda vez que desde la administración anterior se había destapado la cloaca de la corrupción en los altos niveles gubernamentales.

- 4) **El Periodo Sistémico (1988-2000).** Lo característico de este periodo fue la introducción de una racionalidad abstracta acerca de la corrupción, es decir, un nuevo sentido a las prácticas generales, más que correctivos particulares a acciones ya realizadas. Aunque sólo hubo una mención al tema de la corrupción en el *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994* (PND) de Carlos Salinas de Gortari, de éste se desprendió el *Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal*, que fue expresión del discurso presidencial de combatir la corrupción en el marco del mejoramiento de la administración pública.

En el periodo del presidente Ernesto Zedillo se continuó con la idea de la institucionalidad como vía del combate a la corrupción, aunque más adelante se asoció también con los fenómenos de combate a la delincuencia y al crimen organizado. En ese sentido, el PND 1995-2000 expresaba que la corrupción era “motivo de desaliento colectivo y de encono social”. De dicho plan derivó el *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, que vislumbró a la modernización administrativa como medio para eliminar la corrupción. También en esta administración, en la vía del fortalecimiento del equilibrio entre

poderes, se propuso que la fiscalización del Ejecutivo pasara de manera exclusiva al ámbito del Poder Legislativo, para lo cual habría de crearse la Auditoría Superior de la Federación.

Tanto en el periodo de Carlos Salinas como el de Ernesto Zedillo se asoció el fenómeno de la corrupción a cuestiones más sistémicas, propias de la gran estructura del Estado, así como de la excesiva y confusa regulación. Por eso en ambos casos, el foco fue la administración pública en sí misma, fuera simplificando su proceder, como modernizándolo. Sin embargo, en ambos periodos, las reformas fueron insuficientes para combatir el fenómeno; todavía peor, prevalecieron las prácticas de utilizar la persecución de casos específicos de corrupción como instrumento de venganza política y ajuste de cuentas. La frase del PND 1995-2000 que atribuyó a la corrupción ser un factor de encono social, se hizo realidad ante los cambios políticos que habrían de presentarse a partir de las elecciones de 1997 y del año 2000, en las que el electorado mexicano optó por opciones políticas distintas en elecciones locales, estatales y federales, ante el hartazgo derivado de los escándalos políticos de corrupción.

El trabajo del ministro en retiro José Ramón Cossío ofrece, no sólo un recuento de instrumentos normativos y acciones gubernamentales en materia de corrupción de 1917 a 2000, sino un interesante debate en torno a la definición y construcción misma de la corrupción como problema público (Mballa y González, 2017) y, a partir de ello, poder identificar cómo es que el discurso y la percepción en torno al tema de la corrupción han configurado la respuesta desde las instituciones públicas a tan grave y recurrente problema social.

Así, Cossío nos induce a entender la corrupción, no como sucesos aislados, producto de la mala conciencia de servidores públicos en lo individual, o de camarillas o corrientes políticas, sino a condiciones sistémicas que deben ser abordadas desde un enfoque integral: no es sólo un asunto de valores y de sanciones, sino de condiciones propias de las administraciones públicas que han de atenderse en su conjunto.

El recuento de Cossío, si bien nos deja con un panorama histórico que se queda 25 años atrás, nos da un buen método de aproximación al tema. Sería interesante ver, bajo ese mismo enfoque, los últimos 25 años para identificar la congruencia entre el discurso sobre la corrupción de los últimos cinco jefes del Ejecutivo Federal, y su correspondencia con acciones para abordarla y combatirla. Aún con eso, el trabajo de Cossío no pierde valía para comenzar a entender que una efectiva política pública de combate a la corrupción no depende de

buenas voluntades ni de autoridades morales, sino de una correcta conceptualización del problema de la corrupción y de una reforma integral del Estado (los tres poderes, los tres órdenes de gobierno) (Klikberg, 2013) y de su interacción con el mercado y con la ciudadanía para abordarla.

Referencias

- Cossío Díaz, J. R. (2025). *Corrupción en México: Un acercamiento al siglo XX desde la perspectiva jurídica*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gamboa Montejano, C., y Valdés Robledo, S. (2017). *Inmunidad parlamentaria y/o fuero constitucional de los legisladores*. Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados.
- Klikberg, B. (2013). *Los nuevos roles del Estado en nuestro tiempo*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Mballa, L., y González López, C. (julio-diciembre de 2017). La complejidad de los problemas públicos: Institucionalización de las situaciones problemáticas y anterioridad de la solución a la acción pública. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, XV(27), 97-121.
- Merino, M. (2018). *Opacidad y corrupción: Las huellas de la captura*. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- NU. CEPAL. ILPES. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. ONU. CEPAL, ILPES.
- Transparency International. (2025). *What is corruption?* <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>